ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN—POLONIA

VOL. XL, 10 SECTIO G 1993

Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji
Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Zbigniew LEOŃSKI

Przekształcenia materialnego prawa administracyjnego

Transformations of Substantive Administrative Law

W ostatnim okresie nastąpiły poważne przekształcenia w prawie administracyjnym, a w szczególności w materialnym prawie administracyjnym. Zmiana ustroju państwa niesie za sobą przewartościowanie celów, jakie się zamierza osiągnąć przy pomocy prawa. W zakresie materialnego prawa administracyjnego chodzi tu o takie cele, jak zapewnienie swobód obywatelskich w demokratycznym państwie prawa, wynikających z norm konstytucyjnych oraz obywatelskich i politycznych paktów międzynarodowych, uznania roli własności prywatnej, liberalizmu w sytemie gospodarczym, ale też i poprawności regulacji prawnych z punktu widzenia techniki legislacyjnej itp. Wszystko to nasuwa pytanie o granice legislacji administracyjnej przy założeniu częściowej rezygnacji z tzw. administracyjnej regulacji na rzecz rozwiązań cywilnoprawnych (zmniejszenie ingerencji organów administracji, większa elastyczność form działania itp.).

Dla uściślenia przedmiotu zainteresowań przyjmuję, że do norm materialnego prawa administracyjnego zaliczyć wypadnie te normy prawa administracyjnego, które są zawarte w przepisach powszechnie obowiązujących i określają treść praw i obowiązków (zachowania) ich adresatów[1]. Autor zdaje sobie jednocześnie sprawę z różnych wątpliwości, jakie się nasuwają przy tym określeniu (np. czy zaliczyć tu normy zadaniowe nakładające na administrację publiczną zadania świadczenia usług na rzecz obywatela, czy odnosi się ono wyłącznie do adresatów nie pozostających w układach zależności organizacyjnej, czy na skutek decentralizacji pewne podmioty spełniające funkcje publiczne znajdują się wobec administracji państwa nieraz w układach zbliżonych do obywatela itd.).

---

1 W kwestii pojęcia materialnego prawa administracyjnego autor wypowiadał się już w swych poprzednich pracach. Por. zwłaszcza Z. Leoński: *Problematyka wyodrębnienia materialnego prawa administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis", Prawo CXLIII, Wrocław 1985, s. 161 i n.; Ib: *Z problematyki materialnego prawa administracyjnego*, „Nauki o Zarządzaniu" 1986, nr 3-4, s. 111 i n.

Wobec braku kodyfikacji[2] materialnego prawa administracyjnego, do swoistych jego cech należy to, że nie ma ono ściśle wyznaczonego zakresu rzeczowego (przedmiotowego)[3]. Wobec nie skodyfikowania tego działu prawa, szczególnego znaczenia nabiera zapewnienie jego spójności. Potrzeba ta wynika również – a może przede wszystkim – stąd, iż istnieje tu wiele ośrodków projektowania tego prawa (rola kierownictwa różnych resortów w przygotowywaniu projektów ustaw prawa materialnego), że na materialne prawo administracyjne składają się „różne porządki prawa", tworzone w różnych okresach czasu (od dwudziestolecia międzywojennego po lata obecne), oparte na różnych założeniach aksjologicznych. Jeśli się do tego doda, że w tym dziale prawa – inaczej niż w prawie sądowym – szczególną rolę odgrywają akty wykonawcze, że obok „ustawodawcy centralnego" określoną rolę spełnia „ustawodawca lokalny" (samorząd, wojewodowie, niektóre organy terenowe administracji specjalnej), to dojdziemy do wniosku o niestabilności tego działu prawa i szczególnych kłopotach w jego porządkowaniu. Wprawdzie można postulować, by zabiegać o to, aby materialne prawo administracyjne stanowiło swego rodzaju system (tj. składało się tylko z elementów niezbędnych, wzajemnie ze sobą powiązanych i „wmontowanych" w całość legislacyjną), realizacja tego postulatu jest z różnych przyczyn utrudniona a nawet – wręcz niemożliwa. Świadczą o tym wielokrotnie dokonywane już „przeglądy" tego działu prawa i zabiegi porządkowe. Być może taką szczególną rolę spełniłyby projektowane przepisy ogólne prawa administracyjnego.

Materialne prawo administracyjne jest w szczególny sposób powiązane z prawem konstytucyjnym, a przede wszystkim w dwóch obszarach: tzw. sfery wolności gwarantowanej konstytucją oraz praw socjalnych – choć nie tylko (np. prawo własności obywatela). Wobec braku nowej ustawy zasadniczej w tym zakresie materialne prawo administracyjne „zawisło w próżni". Ową próżnię, gdy chodzi o swobody i prawa polityczne zapewnia Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 1948 r., a zwłaszcza ratyfikowany przez Polskę w 1977 r. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 roku.

Jeśli chodzi o owe prawa obywatelskie i polityczne, zniesiono u nas cenzurę wstępną w 1990 r., w zakresie prawa prasowego, reglamentację administracyjną zastąpiono sądową, wprowadzono nowe przepisy o stowarzyszeniach, wprowadzając reglamentację sądową i administracyjną w granicach niezbędnych, wreszcie nowe prawo o zgromadzeniach z 1990 r. utrzymujące reglamentację administracyjną w niezbędnym, dopuszczalnym zakresie. W zakresie działalności artystycznej i rozrywkowej, art. 34 i nast. ustawy z 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej w ograniczonym zakresie pozostawiają reglamentację administracyjną.

Co się tyczy praw socjalnych (prawo do pracy, prawo do bezpłatnego lecznictwa, szkolnictwa itp.), mimo nie uchylenia odpowiednich przepisów konstytucji, ustawodawstwo zwykłe „łamie" te zasady. Wynika to z ustawy z 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej, ustawy z 1991 roku o systemie oświaty itd. Jest

---

2 O problematyce kodyfikacji prawa administracyjnego por. zwłaszcza A. Wasilewski: *Kodyfikacja prawa administracyjnego. Idea i rzeczywistość*, Warszawa 1988.

3 Por. też J. Boć: *Obywatel wobec współczesnej administracji*, Wrocław 1985.

kwestią zapisów nowej ustawy zasadniczej, w jakim stopniu owe prawa socjalne zostaną utrzymane. Dopiero w ich następstwie można by się zastanowić, czy ustawodawstwo zwykłe jest w stanie (i w jakich formach) zapewnić korzystanie z nich na zasadzie powszechnej i równości wobec prawa (w tym samym stanie faktycznym).

W sferze gospodarczej ustawa z 1988 r. o działalności gospodarczej deklaruje istnienie zasady wolności gospodarczej. Rzecz jasna „przepisy szczególne" wobec tej ustawy (w zakresie ochrony środowiska, higieny, fachowości działania, ochrony przeciwpożarowej itd.) wprowadzają określone formy reglamentacji administracyjnej. Duskusyjny jest jednak problem, czy pozostawić nadal zasadę dobrowolności zrzeszania się podmiotów gospodarczych (tzw. partacze rzemieślnicy nie należący do cechu, taksówkarze itd.). W tradycyjnym (w dobrym tego słowa znaczeniu) modelu samorządu gospodarczego obowiązywała zasada obligatoryjności należenia do określonych form samorządu, tak jak w samorządzie zawodowym (adwokaci, lekarze itd.). Z problematyką reglamentacji gospodarczej wiąże się cały kompleks ustaw, wymagający „przeglądu" z punktu widzenia racjonalności utrzymania określonych rozwiązań, z uwagi na wymogi gospodarki rynkowej, ale też i zabezpieczenia praw obywatela (prawo o miarach, prawo pobiercze, prawo o dozorze nad artykułami żywnościowymi i przedmiotami użytku itd.).

Reglamentacja administracyjna podyktowana jest niekiedy stanami zagrożenia dla życia, zdrowia, mienia itd. Tradycyjnie – ale też i we współczesnej literaturze zachodniej – określa się ją jako policję (u nas najczęściej jako nadzór, dozór). Gdy chodzi o policję ogólną, ochronę przeciwpożarową, sprawy te zostały w ostatnim czasie ponownie uregulowane. Ale już gdy chodzi o tzw. policję sanitarną, obowiązują tu niezharmonizowane ze sobą cztery ustawy: z 1963 r. o zwalczaniu chorób zakaźnych, z 1946 r. o zwalczaniu chorób wenerycznych, z 1959 r. o zwalczaniu gruźlicy i z 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej wraz z zespołem b. licznych przepisów wykonawczych (ustawodawstwo z zakresu zdrowia i spraw pokrewnych jest chyba najbardziej zaniedbanym działem materialnego prawa administracyjnego). W rachubę tu jednak wchodzą także i inne przepisy pochodzące z wcześniejszego okresu (np. dekret z 1953 r. o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych) lub z okresów późniejszych (np. ustawa z 1983 r. o stanie wyjątkowym).

Jeśli się do tego doda przepisy o różnych inspekcjach i dozorach (jest ich chyba ponad 20), nasuwa się ogólniejsza refleksja, czy sprawy te dojrzały do ogólniejszej kodyfikacji (np. ustawy o zapewnieniu porządku i ochrony przed niebezpieczeństwami), która normowałaby nie tylko sprawy ustrojowe, problemy prawa materialnego, ale też wprowadzała odpowiednie przepisy proceduralne w zakresie kontroli (w licznych ustawach sprawy te się „powtarzają").

Inną problematykę zawiera sprawa administracyjnej reglamentacji wykonywania niektórych zawodów. Przy tym jest tak, że sprawy wykonywania określonych zawodów, określonych dawniej jako „wolne", normują przepisy odrębne (np. ustawa z 1950 r. o zawodzie lekarza, rozporządzenie Prezydenta z 1928 r. o położnych, ustawa z 1935 r. o pielęgniarstwie), niekiedy jednak sprawy regulacji prawnej określonych zawodów łączy się z problematyką normowania samorządu zawodowego dla danej grupy osób (np. ustawa z 1982 r. o adwokaturze,

ustawa z 21 XII 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych, ustawa z 1991 r. prawo o notariacie). Wymaga zastanowienia, czy należy tu przyjąć jeden wzorzec regulacji: normować w jednej ustawie sprawy wykonywania zawodu i samorządu zawodowego czy też sprawy te rozdzielać. Nie można w tej kwestii wypowiadać jednoznacznych dyrektyw, bo np. gdy chodzi o zawód farmaceuty przez nich to prowadzoną działalność gospodarczą w formach prywatnych normuje przecież ustawa z 1988 r. o działalności gospodarczej. Istnieje natomiast problem bardziej generalny: część osób realizuje te zawody w formach „prywatnych" (jako tzw. zawody wolne), część w tzw. uspołecznionych zakładach pracy (np. lekarz pracujący w wojsku czy MSW). Obowiązują więc te same osoby jednocześnie nakazy i zakazy dotyczące danego zawodu ujęte w odrębnych regulacjach, z drugiej zaś strony wchodzi tu w rachubę regulacja kodeksu pracy czy pragmatyk służbowych. Nie wiadomo też, dlaczego w odniesieniu do jednej grupy zawodów wprowadza się odpowiedzialność zwaną zawodową (lekarze, aptekarze, pielęgniarki), w stosunku do drugiej – określa się ją jako odpowiedzialność dyscyplinarną, choć w obu przypadkach istota jej jest ta sama. I jeszcze dwie uwagi. Po pierwsze, chyba dojrzał czas, by łącznie unormować sprawy wykonywania zawodu i samorządu zawodowego adwokatów i radców prawnych. Nie można przyjmować, iż adwokat zna się tylko na „tradycyjnym" prawie cywilnym i karnym, a radca prawny powinien znać pozostałe działy prawa. Dziś, gdy zanika odróżnienie wyodrębnionej grupy osób zatrudnionych w charakterze radców prawnych w państwowych i innych formach tzw. gospodarki uspołecznionej, należałoby „połączyć" te zawody, a potrzebną specjalizację wymuszałyby potrzeby praktyki. I jeszcze uwaga dotycząca nadzoru nad różnymi formami samorządu zawodowego. Jest on bardzo słaby i ogranicza się do szczątkowych form sprawowanych bądź przez Ministra Sprawiedliwości i Sąd Najwyższy (zawody prawnicze) bądź Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej i Sąd Najwyższy (zawody medyczne). Samorząd zawodowy jest wprawdzie formą demokratyzacji oraz decentralizacji, słaby nadzór państwowy sprawia, że w tych zawodach szczególną rolę odgrywają grupy nieformalne. Wówczas pokrzywdzony ma zamkniętą drogę, gdy chodzi o ingerencję kontroli zewnętrznej w wewnętrzną sferę samorządu. Wobec zniesienia obowiązku należenia do cechów i możliwości wykonywania zawodu rzemieślnika bez kwalifikacji, należy wprowadzić – jeśli się utrzyma tę za- sadę – formy szkolenia niezbędne przy wykonywaniu określonych rodzajów rzemiosła (inaczej ustawa z 1988 r. o działalności gospodarczej i ustawa z 1989 r. o rzemiośle).

Wobec wprowadzenia przez znowelizowaną Konstytucję szczególnej ochrony własności (art. 7), dużego znaczenia nabierają te formy reglamentacji administracyjnej, które wkraczają właśnie w prawa właściciela. Szczególnie dotyczy to reglamentacji administracyjnej prawa własności nieruchomości. Jest to domena prawa cywilnego, a zwłaszcza rzeczowego, niemniej względy ochrony interesów ogólnych wymagają wkraczania w tę sferę administracji publicznej, której najostrzejszą formą jest wywłaszczenie nieruchomości. Wówczas różne ważne względy powodują konieczność reglamentacji administracyjnej. Reaktywowanie zasad liberalnego ustroju kapitalistycznego uzasadnia postulat, by ową ingerencję administracyjną ograniczyć do niezbędnego minimum. Pewne formy ograniczenia prawa właściciela nieruchomości znalazły odbicie w nowych regulacjach (np. w

ustawie z 1990 r. o ochronie granicy państwowej, gdy chodzi o ograniczanie dotyczące pogranicza) lub w ustawie o lasach z 1991 r., gdy chodzi o plan urządzenia lasu lub reżim dotyczący lasów ochronnych, podstawowe jednak, posiadające szczególne znaczenie, powinny być dopiero przygotowane. Dotyczy to przede wszystkim ustawy o planowaniu przestrzennym z 1984 r. prawa budowlanego z 1974 r. i prawa wodnego również z 1974 r. Ustawy te wielokrotnie nowelizowane wymagają gruntownych zmian – ponownej regulacji dostosowanej do nowej rzeczywistości. Przy tym z uwagi na ważność spraw nie można tu zalecać pośpiechu. Dylematem poważnym, gdy chodzi o konsekwencje społeczne, jest rozstrzygnięcie czy pozostawić reglamentację administracyjną (i w jakich formach) w sferze lokalowej czy oprzeć się na regulacji cywilnoprawnej. Ponownego uregulowania wymaga też prawo górnicze z 1953 r. zawierające splot zagadnień cywilnoprawnych i administracyjnoprawnych.

Osobny problem to regulacja korzystania z rzeczy publicznych. Przy tym nie chodzi tu tylko o publiczne korzystanie z niektórych terenów (problem dróg publicznych), ale przede wszystkim cały splot zagadnień, jaki wyniknął na tle zarządzania mieniem gminy i związków gmin oraz zasad korzystania z samorządowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, budzący kontrowersje w praktyce i orzecznictwie NSA. Tu też należy dodać problem przymusu korzystania z określonych urządzeń komunalnych (wywóz śmieci, kanalizacja itd.). Chodzi tu o poszerzenie roli tzw. statutów lokalnych jako szczególnego prawa miejscowego. Skoro już mowa o samorządzie terytorialnym – należy zwrócić uwagę, że ustawa z 1966 r. o lecznictwie uzdrowiskowym nie jest dostosowana do problematyki samorządowej, a przecież art. 38 ustawy samorządowej zapowiada odrębność ustrojową niektórych gmin, a zwłaszcza uzdrowiskowych. Wymaga to również regulacji materialnoprawnych.

Problematyka konieczności zajęcia się techniką legislacyjną prawa materialnego stanowi odrębny problem (badawczy)[4].

SUMMARY

The recent period has brought about serious transformations in the administrative law, particularly in the substrative administrative law. The change of the political system of the goals that are to be achieved by way of law: ensuring civil liberties in the democrative rule of law, recognition of private ownership, economic liberalism and correctness of legal regulations from the standpoint of legislative technique. Questions arise concerning the limits of administrative legislation, assuming that administrative methods will be partially given up in favour of civil methods.

[4] Gdy chodzi o sprawy oceny techniki legislacyjnej w zakresie prawa materialnego, autor zawarł je w referacie na Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego w 1988 r. pt. *Z problematyki legislacyjnej administracyjnego prawa materialnego*.